Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

28 753 Publiek-private samenwerking

Nr. 39

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 9 mei 2016

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over het verslag van een schriftelijk overleg van 16 december 2015 over de reactie op het rapport «Private activiteiten van bekostigde onderwijsinstellingen» van de Inspectie van het Onderwijs (Kamerstuk 28 753, nr. 38).

De vragen en opmerkingen zijn op 2 mei 2016 aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voorgelegd. Bij brief van 4 mei 2016 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Wolbert

Adjunct-griffier van de commissie,
Boeve

kst-28753-39
ISSN 0921 - 7371
' s-Gravenhage 2016

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat er tussen het private en publiek bekostigd onderwijs een gelijk speelveld hoort te zijn. Bovendien hoort noch de overheid, noch een publiek bekostigde onderwijsinstelling marktverstorende activiteiten te ontplooien. Deelt de Minister deze uitgangspunten, zo vragen de leden. Zij vernemen graag een toelichting op dit punt.
De leden vragen de Minister nader toe te lichten waarom binnen de wet Markt en Overheid is bepaald dat onderwijsinstellingen zijn uitgezonderd. In de beantwoording van de Minister werd aangegeven dat publiek bekostigde onderwijsinstellingen rekening houden met marktverstoring en dat er derhalve geen problemen zijn. Hoe verhoudt zich dit met signalen dat er wel degelijk marktverstoring plaats vindt?
Uit het zwartboek «Naar een nieuwe wet markt en overheid» van VNO-NCW en MKB-Nederland komt een ander beeld naar voren. Als voorbeeld wordt genoemd dat Rijksacademies taken terug nemen die eerder bij wet nog aan de private sector werden toegeschreven. Hoe kijkt de Minister aan tegen de signalen dat bekostigde scholen managementcursussen en leiderschapstrainingen (die niet onder de bekostigingsdoelstelling van de overheid vallen) aan particulieren aanbieden, maar daarbij de kosten niet op een juiste manier naar hun klanten doorberekenen?
Tot slot schetst het zwartboek situaties waarbij bekostigde scholen private initiatieven starten tegen lagere tarieven dan particuliere instellingen dat kunnen. Hier speelt natuurlijk mee dat zij de kosten kunnen drukken door bijvoorbeeld publiek bekostigde gebouwen te gebruiken. Heeft de onderwijsinspectie naar aanleiding van deze signalen actie ondernomen? Op basis waarvan is het aannemelijk dat de onderwijsinspectie, de toezichthouder van de kwaliteit, ook oog kan hebben voor marktverstorende activiteiten? Vindt de Minister deze taak niet van een dusdanig verschil dat andere partijen met meer expertise er een beter oordeel over kunnen vellen? Deze signalen leiden bij de leden er in ieder geval toe dat de onderwijsinspectie zich wat hen betreft vooral moet focussen op de kernkwaliteit, namelijk het waarborgen van de onderwijskwaliteit. Deelt de Minister deze opvatting? De leden verkrijgen graag een toelichting.
Bovendien stellen de leden dat Nederland met de ACM beschikt over een orgaan dat op een kundige en onafhankelijke wijze marktverstoring aan de kaak kan stellen De ACM kan echter nu niet ingrijpen, omdat de wet Markt en Overheid het onderwijs uitzondert. Deelt de Minister de mening van de leden dat de ACM beter dan de Inspectie van het Onderwijs in staat is om oneigenlijke marktverstoring te beperken? De leden wijzen er op dat de ACM niet alleen meer kennis en ervaring heeft met dit onderwerp, maar daarnaast overzicht heeft van ontwikkelingen in andere sectoren. Is de Minister bereid om te onderzoeken of de uitzondering wat betreft de private activiteiten van publiek bekostigde onderwijsinstellingen kan worden opgeheven opdat de ACM het toezicht van de onderwijsinspectie kan overnemen zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de reactie van de Minister op het verslag van het schriftelijk overleg over private activiteiten van bekostigde instellingen. Zij hebben nog enkele vragen.
De leden vragen de Minister om de Kamer te zijner tijd te informeren over de afspraken die zijn gemaakt over het verduidelijken en concretiseren over de regels voor private activiteiten en de verwachtingen van het Ministerie van scholen op dit onderwerp.
De leden willen tevens weten hoe groot de Minister het risico acht dat het onderwijs voor bijvoorbeeld muziekonderwijs, afhankelijk kan worden van verwerving van financiering via private activiteiten, zoals crowdfunding. Kan de Minister in haar antwoord ook meenemen dat dit al praktijk is?

Acht de Minister het wenselijk dat scholen daar afhankelijk van worden, zo vragen deze leden.

II Reactie van de Minister

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat er tussen het private en publiek bekostigd onderwijs een gelijkspeelveld hoort te zijn. Bovendien hoort noch de overheid, noch een publiek bekostigde onderwijsinstelling marktverstorende activiteiten te ontplooien. Deelt de Minister deze uitgangspunten, zo vragen de leden. Zij vernemen graag een toelichting op dit punt.
Ik ben van mening dat er een principieel verschil bestaat tussen het onderwijs dat van rijkswege wordt bekostigd en het onderwijs dat door private partijen wordt aangeboden. Het bekostigde onderwijs vindt zijn basis in de desbetreffende onderwijssectorwetten en kan worden beschouwd als een dienst van algemeen belang. In Nederland borgen we op die manier de kwaliteit en de toegankelijkheid van het onderwijs. Dat laat onverlet dat ook private partijen onderwijs kunnen aanbieden.
Ik ben het met de leden eens dat als bekostigde onderwijsinstellingen private activiteiten ontplooien, marktverstoring moet worden voorkomen. Dit is ook uitgewerkt in de zogenoemde Notities Helderheid. De rijksbijdrage wordt niet gegeven om private activiteiten te bekostigen of te ondersteunen; als dat wel gebeurt is de rechtmatige en doelmatige besteding van de rijksbijdrage in het geding.

De leden vragen mij voorts nader toe te lichten waarom binnen de wet Markt en Overheid is bepaald dat onderwijsinstellingen zijn uitgezonderd. De Wet markt en overheid heeft betrekking op overheidsbedrijven. Als deze wet al van toepassing zou zijn op onderwijsinstellingen, dan zou dat alleen gelden voor de openbare bekostigde onderwijsinstellingen. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Markt en overheid is destijds aangegeven dat er voor het bekostigd onderwijs in de sectorwetten voldoende geregeld was en dat in de notities Helderheid, de uitgangspunten met betrekking tot de aanwending van publieke middelen voor instellingen in het (hoger) onderwijs zijn benoemd. Deze uitgangspunten zijn bindend voor de onderwijsinstellingen. De kern van deze uitgangspunten vormt, zo wordt gemeld, het algemene beginsel dat het investeren met publieke middelen in private activiteiten toegestaan is, zolang deze investering aantoonbaar (mede) ten goede komt aan de publieke taak van de instelling. Achtergrond voor het onder condities toestaan van het aanwenden van publieke middelen voor private activiteiten van onderwijsinstellingen, zo was gemeld in de memorie van toelichting, is de aanname dat dit goed is voor de innovatie, kennisvermeerdering en de kwaliteit van het publiek bekostigd onderwijs en onderzoek. In de notities is dit onder andere geoperationaliseerd in de regel dat door de investering geen concurrentievervalsing mag ontstaan. Daarnaast moet de instelling zich zowel richting OCW als richting relevante stakeholders over de publieke en private geldstromen en activiteiten onder meer in het jaarverslag op transparante wijze verantwoorden.

In mijn beantwoording werd aangegeven dat publiek bekostigde onderwijsinstellingen rekening houden met marktverstoring en dat er derhalve geen problemen zijn. Hoe verhoudt zich dit met signalen dat er wel degelijk marktverstoring plaats vindt? Uit het zwartboek «Naar een nieuwe wet markt en overheid»» van VNO-NCW en MKB-Nederland1 komt een ander beeld naar voren. Als voorbeeld wordt genoemd dat Rijksacademies taken terug nemen die eerder bij wet nog aan de private sector werden toegeschreven.
Zoals uit het rapport van de Inspectie van het Onderwijs «Private activiteiten van bekostigde instellingen» naar voren komt, hebben de

bekostigde instellingen het voorkomen van marktverstoring in hun beleid en beheer in het vizier. Wel ontbreekt het aan voldoende transparantie van en verantwoording over het beleid en beheer van instellingen ter zake. Daarop richten zich mijn voornemens waarover ik uw Kamer heb geïnformeerd; de verantwoording over de geldstromen verloopt via het jaarverslag.
De onderwijsuitzondering in de wet Markt en Overheid geldt voor het bekostigd onderwijs. Wat betreft het bekostigde onderwijs hebben de inspectie van het onderwijs en het ministerie nauwelijks klachten ontvangen in de afgelopen jaren. De klachten die binnen kwamen zijn allen onderzocht en afgehandeld. Over het algemeen gaat het om zaken waarbij er geen sprake was van marktverstoring of anderszins. Indien er concrete signalen van marktverstoring zijn kan de toezichthouder ingrijpen. Als bekostigde instellingen taken ter hand nemen die niet bij wet aan hen zijn opgedragen en waarvoor zij niet worden bekostigd, mogen zij niet oneerlijk concurreren met andere marktpartijen. Publieke middelen mogen daarbij alleen worden ingezet als daar meerwaarde voor de publieke taak tegenover staat.
De Rijksacademies als genoemd in het zwartboek zijn overigens geen – op basis van een onderwijswet – bekostigde instellingen.

De leden vragen hoe ik aankijk tegen de signalen dat bekostigde scholen managementcursussen en leiderschapstrainingen (die niet onder de bekostigingsdoelstelling van de overheid vallen) aan particulieren aanbieden, maar daarbij de kosten niet op een juiste manier naar hun klanten doorberekenen? Als een bekostigde instelling bij activiteiten die niet behoren tot de bekostigde wettelijke taak niet de integrale kostprijs in rekening brengt of anderszins oneerlijk concurreert dan beschouw ik dat als onrechtmatige besteding van de rijksbijdrage; in voorkomend geval zou een (bekostigings)sanctie kunnen worden opgelegd.

Tot slot schetst het zwartboek situaties waarbij bekostigde scholen private initiatieven starten tegen lagere tarieven dan particuliere instellingen dat kunnen. Hier speelt natuurlijk mee dat zij de kosten kunnen drukken door bijvoorbeeld publiek bekostigde gebouwen te gebruiken. Heeft de onderwijsinspectie naar aanleiding van deze signalen actie ondernomen? Wat dergelijke casuïstiek betreft zijn de regels zoals uiteengezet in de Notities Helderheid heel expliciet: voor de private activiteit moet de bekostigde instelling een integrale kostprijs in rekening brengen. Waar de inspectie hier op onduidelijkheid stuit (al dan niet na een klacht), treedt de inspectie als toezichthouder op en maant de bekostigde instelling tot aanpassing van de in rekening te brengen prijzen en transparantie daarover. Ook hier geldt dat de klachten die binnen kwamen alle onderzocht en afgehandeld zijn. Over het algemeen gaat het om zaken waarbij er geen sprake was van marktverstoring.

Op basis waarvan is het aannemelijk dat de onderwijsinspectie, de toezichthouder van de kwaliteit, ook oog kan hebben voor marktverstorende activiteiten? Vindt de Minister deze taak niet van een dusdanig verschil dat andere partijen met meer expertise er een beter oordeel over kunnen vellen? Deze signalen leiden bij de leden er in ieder geval toe dat de onderwijsinspectie zich wat hen betreft vooral moet focussen op de kernkwaliteit, namelijk het waarborgen van de onderwijskwaliteit. Deelt de Minister deze opvatting? De leden verkrijgen graag een toelichting. Ik ben van mening dat private activiteiten van bekostigde onderwijsinstellingen niet marktverstorend mogen zijn. Die instellingen mogen daarin alleen publieke middelen investeren indien en in de mate dat die activiteiten bijdragen aan de bekostigde publieke taak. De activiteit moet ook in het verlengde liggen van de publieke taak en daarvoor dus meerwaarde hebben. Juist deze aspecten maken dat de inspectie – waar zowel

financiële als onderwijskwaliteits-expertise aanwezig is – hiervoor een toegeruste toezichthouder is. En zo nodig kan en zal de inspectie een beroep doen op deskundigen waar eigen expertise mocht ontbreken.

Bovendien stellen de leden dat Nederland met de ACM beschikt over een orgaan dat op een kundige en onafhankelijke wijze marktverstoring aan de kaak kan stellen. De ACM kan echter nu niet ingrijpen, omdat de wet Markt en Overheid het onderwijs uitzondert. Deelt de Minister de mening van de leden dat de ACM beter dan de Inspectie van het Onderwijs in staat is om oneigenlijke marktverstoring te beperken? De leden wijzen er op dat de ACM niet alleen meer kennis en ervaring heeft met dit onderwerp, maar daarnaast overzicht heeft van ontwikkelingen in andere sectoren. Is de Minister bereid om te onderzoeken of de uitzondering wat betreft de private activiteiten van publiek bekostigde onderwijsinstellingen kan worden opgeheven opdat de ACM het toezicht van de onderwijsinspectie kan overnemen zo vragen deze leden.
Het is een misverstand dat de ACM niet kan ingrijpen op het moment dat een onderwijsinstelling net als bedrijven de Mededingingswet niet naleeft. Alleen het hoofdstuk Markt en Overheid uit de Mededingingswet is niet van toepassing op onderwijsinstellingen. Hiervoor heb ik al aangegeven dat voor onderwijsinstellingen de sectorwetten, de daarop gebaseerde regelgeving en de daardoor geïmpliceerde Notities Helderheid c.a. regelen hoe onderwijsinstellingen publieke middelen voor private activiteiten mogen aanwenden. Juist de inspectie is vanuit haar expertise degene die hier adequaat toezicht op kan houden. Ik wijs er hierbij nog op – zoals ook hierboven al is gemeld – dat op dit moment de Wet markt en overheid door de Minister van Economische Zaken wordt geëvalueerd. Daarbij wordt tevens de uitzonderingspositie van het onderwijs in deze wet geëvalueerd.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de reactie van de Minister op het verslag van het schriftelijk overleg over private activiteiten van bekostigde instellingen. Zij hebben nog enkele vragen. De leden vragen mij om de Kamer te zijner tijd te informeren over de afspraken die zijn gemaakt over het verduidelijken en concretiseren over de regels voor private activiteiten en de verwachtingen van het Ministerie van scholen op dit onderwerp. Ik zal uw Kamer informeren wanneer de afspraken met de betrokken partijen concreet zijn.

De leden willen tevens weten hoe groot de Minister het risico acht dat het onderwijs voor bijvoorbeeld muziekonderwijs, afhankelijk kan worden van verwerving van financiering via private activiteiten, zoals crowdfunding. Kan de Minister in haar antwoord ook meenemen dat dit al praktijk is? Acht de Minister het wenselijk dat scholen daar afhankelijk van worden, zo vragen deze leden.

Ik ben van mening dat de bekostiging van instellingen toereikend is om daarmee uitvoering te geven aan de wettelijke taken. Het staat private partijen natuurlijk vrij om private bijdragen aan onderwijsinstellingen te doen.